

УДК 336.143

Рябушка Л. Б.

Українська академія банківської справи НБУ

## МЕХАНІЗМ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено теоретичні засади механізму міжбюджетних відносин в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку. Виявлено проблеми та перспективи розвитку механізму міжбюджетних відносин. Запропоновано практичні рекомендації до підвищення оцінки ефективності механізму міжбюджетних відносин. **Ключові слова:** механізм міжбюджетних відносин, соціально-економічний розвиток, трансферти, регіони, оцінка ефективності

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні концепція реформування системи міжбюджетних відносин залишається актуальною. Зміцнення самостійності та незалежності місцевих бюджетів, підвищення результативності фінансування витрат місцевих бюджетів, стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, зростання добробуту населення та підвищення соціальних стандартів життя можливе лише за умов формування ефективного механізму міжбюджетних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика міжбюджетних відносин в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку окреслена як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, серед яких слід відмітити: В. М. Федосов, І. С. Юрій, В. Г. Дем'янишина, І. М. Вахович, І. С. Волохову, Ю. В. Пасічника, С. М. Фролова, Г. Б. Поляка, Ш. Бланкарат, Ричарда Міллера. Окремі аспекти механізму міжбюджетних відносин, як інструменту фінансового регулювання місцевих бюджетів та регіонів, досліджували: Є. О. Балацький, І. В. Іванов, М. Г. Полозков та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Віддаючи належне наявним науковим доробкам з окресленої проблематики, залишаються недостатньо опрацьованими теоретико-методологічні засади механізму міжбюджетних відносин як самостійного об'єкту наукового дослідження. Потребують обґрунтування ефективні заходи інструментів реалізації механізму міжбюджетних відносин як складової державного регулювання соціально-економічного розвитку.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є систематизація сучасних положень фінансової теорії та доробки вчених щодо підвищення рівня теоретичних та практичних засад механізму міжбюджетних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогоднішні реалії міжбюджетних відносин охоплюють як фінансово сильних, так і слабких бюджетів на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу з метою забезпечення проведення єдиної бюджетної політики в країні. Механізм міжбюджетних відносин є найбільш динамічною частиною бюджетної політики та активно використовується державою для регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві. Узагальнення теоретичних положень до визначення сутності терміну «механізм міжбюджетних відносин» та результати аналізу наукових підходів до систематизації його структуроформуючих елементів [1, с. 118; 2, с. 282; 3, с. 351; 4, с. 132; 5, с. 1; 6, с. 56; 7, с. 51; 8, с. 31; 9, с. 397; 10, с. 148; 11, с. 118; 12, с. 2; 13, с. 155] дозволяють представити концептуальну основу предмета дослідження (рис. 1). Як активний елемент системи державного регулювання соціально-

економічного розвитку механізм міжбюджетних відносин має бути узгодженим, як за об'єктами реалізації відповідних заходів на макро-, та мікрорівнях, так і за суб'єктами реалізації при визначенні взаємодії державних органів влади, місцевих органів влади, територіальних громад. Саме механізм міжбюджетних відносин має сприяти гармонійному соціально-економічному розвитку регіонів, стимулювати діяльність місцевого самоврядування та базуватися не лише на поточному фінансовому стані місцевих бюджетів, а й враховувати потенційні економічні, фінансові, бюджетні, соціальні, демографічні можливості розвитку регіонів.

На сучасному етапі механізм міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів шляхом покращення керованості фінансового забезпечення місцевих бюджетів (рис. 1).

Така необхідність зумовлена низькою якістю послуг, що надаються на місцевому рівні (у більшості сільських, селищних бюджетів видатки на виплату заробітної плати з нарахуваннями складають понад 90%) та зношеною інфраструктурою (комунальна інфраструктура зношена більше ніж на 60%; кількість аварій у ЖКГ за останні 10 років зросла в 5 разів; близько 90% доріг загальногромадянського користування є дорогами місцевого значення, при цьому 70% автодоріг потребують капітального ремонту [14]. Причинами вказаних проблем є висока залежність місцевих бюджетів від дотацій вирівнювання, низький рівень фінансової самостійності, недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів, обмеженість у доступі до запозичень, нечіткий розподіл і брак повноважень, відсутність уніфікованої методики моніторингу місцевих бюджетів. Статистичні дані динаміки міжбюджетних трансфертів за період 2003-2012 рр. [15, 16] підтверджують існуючі проблеми. Впродовж 2003-2012 рр. обсяг трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів стабільно зростає (рис. 2). Якщо у 2003 році їх загальний обсяг становив 10,73 млрд. грн., то у 2012 році – 124,46 млрд. грн., що більше ніж у 11,6 рази, при цьому дотації вирівнювання займають левову частку в структурі міжбюджетних трансфертів. Рівень бюджетних асиметрій в Україні за доходами, видатками місцевих бюджетів, трансфертами та демографічною складовою регіонів представлений в таблиці 1 також вказує на недосконалість механізму міжбюджетних відносин. Слід зазначити, економічна криза 2008-2009 рр. значно вплинула на розподіл регіонів за доходами місцевих бюджетів. При цьому в 2006 році найбільшу частку займали регіони з середнім рівнем асиметрії, у



Рис. 1. Концептуальна основа механізму міжбюджетних відносин

2007-2008 рр. – високим рівнем, 2009 р. – вже 11 регіонів мали критичний рівень асиметрії, 2010 р. характеризувався однаковою часткою середнього та високого рівнів асиметрії, в 2011-2012 рр. більшість регіонів мали середній рівень асиметрії. У розподілі «трансферти – доходи місцевого бюджету» рівень бюджетних асиметрій більше порівняно з розподілом «доходи – населення».

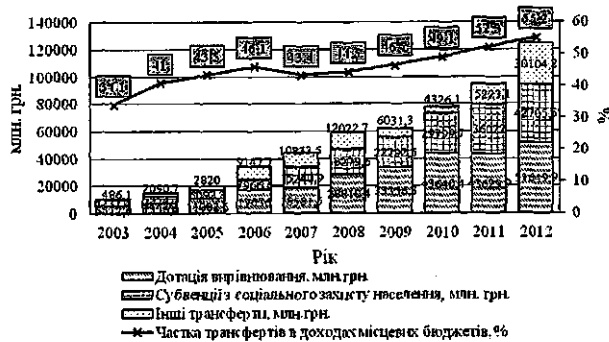


Рис. 2. Динаміка міжбюджетних трансфертів, млн. грн.

Так в 2006 р. до регіонів з мінімальним рівнем асиметрії у розподілі «трансферти – доходи місцевого бюджету» відносились Закарпатська, Тернопільська, Дніпропетровська області та м. Севастополь. Середній рівень асиметрії мали Волинська, Рівненська, Вінницька, Чернівецька та Донецька області; високий – Івано-Франківська, Чернігівська, Житомирська, Хмельницька, Херсонська, Кіровоградська, Сумська, Запорізька, Харківська, Одеська, кризовий – Черкаська, Київська, Львівська, Миколаївська, Луганська, Полтавська області та Автономна Республіка Крим. На кінець 2012 року ситуація склалася така: мінімальний рівень асиметрії – Закарпатська, Волинська, Хмельницька області та м. Київ, середній – Вінницька, Житомирська, Чернігівська, Луганська та Дніпропетровська області, високий – Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Чернівецька, Тернопільська, Сумська, Одеська, Харківська, Запорізька області та Автономна Республіка Крим, критичний – Львівська, Херсонська, Рівненська, Полтавська, Київська, Донецька, Черкаська області та м. Севастополь. Вищезазначене вказує на негативний та дестабілізуючий вплив дотацій вирівнювання на соціально-економічний розвиток регіонів, що підтверджує неефективність застосування формульного підходу у розрахунку трансфертів.

Динаміка коефіцієнтів Лоренца та Джині за видатками місцевих бюджетів та населенням, а також за трансфертами і власними видатками місцевих бюджетів навпаки демонструє зменшення рівнів регіональної асиметрії. Тільки в 2006-2007 рр. 20 регіонів мали середній рівень асиметрії, решта – мінімальний. В 2012 році всі регіони України мали мінімальний рівень асиметрії, що позитивно впливає на соціально-економічний розвиток регіонів. Таким чином, за результатами аналізу бюджетних асиметрій виявлені відмінності в рівнях розподілу «трансферти-доходи» та «трансферти-видатки», які демонструють, як позитивний, так і негативний вплив діючого механізму міжбюджетних відносин на соціально-економічний розвиток регіонів. З одного боку, неефективність розподілу дотацій вирівнювання збільшує поляризацію регіонів за доходами місцевих бюджетів, і, як наслідок, відбувається негативний вплив міжбюджетних відносин на соціально-економічний розвиток регіонів. З іншого боку, застосування принципу субсидіарності у наданні суспільних послуг у процесі фінансування закріплених витрат місцевих бюджетів відповідно до виконання бюджетних повноважень обумовлює ефективність використання субвенцій та субсидій.

Отже, дослідження на основі реальних статистичних та фінансових показників соціально-економічного розвитку регіонів має практичне значення, оскільки дозволяє виділити основні проблеми існуючого механізму міжбюджетних відносин та розробити відповідні заходи та інструменти до підвищення оцінки ефективності регулювання соціально-економічних процесів в регіонах (табл. 2).

Варто відмітити, місцеві бюджети мають спільну задачу – необхідність нарощення власної доходної бази, а більшість регіонів потребують інноваційної стратегії регіонального розвитку. Використовуючи інструменти механізму міжбюджетних відносин, державні та місцеві органи влади повинні створити умови для залучення інвестицій в регіони, стимулювати ділову активність, фінансову незалежність місцевих бюджетів, підвищити якість надання суспільних послуг.

**Висновки і пропозиції.** Механізм міжбюджетних відносин як елемент бюджетного механізму, що реалізується через сукупність форм, моделей, методів, інструментів, системи інституційно-правових структур та представляє собою перерозподіл фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи має на меті стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Таблиця 1

Динаміка нерівномірності розподілу регіонів за доходами, видатками та міжбюджетними трансфертами

| Коефіцієнти  | Рік    |        |        |        |        |        |        |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|  | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
| доходи місцевих бюджетів – населення регіону                 |        |        |        |        |        |        |        |
| Лоренц   | 23,79  | 27,06  | 25,32  | 42,74  | 22,66  | 21,92  | 22,14  |
| Джині  | 0,3313 | 0,3801 | 0,3533 | 0,5247 | 0,3242 | 0,3085 | 0,3089 |
| трансферти (дотації) – власні доходи місцевих бюджетів       |        |        |        |        |        |        |        |
| Лоренц   | 33,81  | 35,48  | 32,99  | 53,07  | 34,83  | 42,79  | 32,77  |
| Джині  | 0,4344 | 0,4577 | 0,4350 | 0,6629 | 0,4613 | 0,5631 | 0,4414 |
| видатки місцевих бюджетів – населення регіону                |        |        |        |        |        |        |        |
| Лоренц   | 14,32  | 16,61  | 9,81   | 8,18   | 2,80   | 2,48   | 3,45   |
| Джині  | 0,21   | 0,25   | 0,14   | 0,13   | 0,04   | 0,04   | 0,05   |
| трансферти (субвенції, субсидії) – видатки місцевих бюджетів |        |        |        |        |        |        |        |
| Лоренц   | 14,17  | 18,13  | 10,41  | 9,45   | 19,06  | 12,60  | 4,32   |
| Джині  | 0,21   | 0,26   | 0,15   | 0,14   | 0,29   | 0,17   | 0,07   |

## Шляхи підвищення оцінки ефективності механізму міжбюджетних відносин

| Завдання механізму                                    | Інструменти реалізації   | Критерій оцінки ефективності   |
|---|--|--|
| Зменшення регіональної поляризації                    | Удосконалення системи міжбюджетних відносин на основі врахування фінансової інфраструктури регіону, економічного потенціалу регіонів, фактичного стану соціального розвитку<br>Запровадження фінансового моніторингу місцевих бюджетів, міжбюджетних трансфертів, бенчмаркінгу та середньострокового планування видатків | Розмах асиметрії показників соціально-економічного розвитку регіонів   |
| Зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів   | Забезпечення фінансової стійкості, достатності та дієздатності місцевих бюджетів<br>Запровадження додаткових податкових повноважень місцевих органів влади до регулювання бюджетоутворюючих податків (ПДФО, ПДВ, податок на прибуток)  | Ріст бюджетної забезпеченості, результативності та фінансової незалежності місцевих органів влади<br>Збалансованість бюджету   |
| Стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів | Підтримка програм соціально-економічного розвитку регіонів із застосуванням інвестиційних субсидій<br>Заохочення до економічного росту через участь у тендерах Державного фонду регіонального розвитку   | Темп росту фінансової спроможності бюджету<br>Темп росту ВРП<br>Темп росту інвестицій в основний капітал в освіту, на охорону здоров'я, соціальний захист, на комунальні послуги |

За результатами проведеного дослідження виявлені позитивні та негативні сторони існуючих в даний час бюджетних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку. Аналіз бюджетних асиметрій на регіональному рівні показав, що збільшення дотацій вирівнювання суперечить меті щодо стимулювання їх соціально-економічного розвитку. Причиною зазначеної ситуації є особливості чинної методики розподілу дотацій. Тому питання коригування механізмів надання фінансової допомоги регіонам України з метою підвищення її ефективності; створення стимулів з нарощування до-

хідної бази місцевих бюджетів; вдосконалення системи розмежування видаткових зобов'язань між рівнями бюджетної системи вимагає застосування ефективного механізму міжбюджетних відносин. Отже, виникає необхідність у розробці науково обґрунтованого методичного інструментарію механізму міжбюджетних відносин, що враховує фінансовий, економічний, соціальний, інституційно-політичний, демографічний стан регіонів, дозволяє виявити регіональні проблеми та їх причини, визначити потреби та резерви регіонів, а також визначити напрямки їх стратегічного розвитку.

## Список літератури:

1. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території: монографія / Є. О. Балацький, – Суми: «ДВНЗ УАБС НБУ», 2011. – 302 с.
2. Бюджетна система: підручник / ред.: В. М. Федосов, І. С. Юрій. – К.: ЦУЛ; Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 с.
3. Вахович І. М. Фінансова політика сталого розвитку: методологія формування та механізми реалізації: Монографія. – Луцьк: Надстир'я, 2007. – 496 с.
4. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 234 с.
5. Дем'янишин В. Г. Призначення та розвиток бюджетного механізму держави – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/SND/Economics/3\\_demjanishin.doc.htm](http://www.rusnauka.com/SND/Economics/3_demjanishin.doc.htm). – 03.03.2013. – Назва з екрана.
6. Иванов В. В. Теория и практика межбюджетных отношений: монография / В. В. Иванов. – СПб.: БАН; Нестор-История, 2010. – 115 с.
7. Камінська І. М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізм забезпечення: монографія / І. М. Камінська, І. М. Вахович; Мін-во освіти і науки України, Луцький нац. технічний ун-т. – Л.: «Надстир'я», 2009. – 397 с.
8. Поляк Г. Б. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Под ред. Г. Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 703 с.
9. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: Навч. посіб. – К.: Знання – Прес, 2006. – 607 с. – (Вища освіта XXI століття).
10. Полозков М. Г. Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 343 (февраль). – С. 148-151.
11. Рябушка Л. Б. Міжбюджетні відносини у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіону // Л. Б. Рябушка. Економічний форум. Науковий журнал Луцького Національного технічного університету. – 2013. – №1. – С. 116-125.
12. Салямон-Міхеєва К. Д. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-1222.html>. – Назва з екрана.
13. Фролов С. М. Бюджетный менеджмент и проблемы развития прикордонных территорий: монография / С. М. Фролов. – Суми: Вид-во СумДУ, 2010. – 316 с.
14. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки: Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1-15.01.2012](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1-15.01.2012). – Назва з екрана.
15. Бюджетний моніторинг / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень // Офіційний сайт. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/BudgetMonitor> – 20.05.2013. – Назва з екрана.
16. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstst.gov.ua> – 19.02.2013 – Назва з екрана.

Рябушка Л. Б. Механізм міжбюджетних відносин: проблеми та перспективи розвитку / Л. Б. Рябушка // Вісник Одеського Національного університету. Серія "Економіка". Т.18. – Одеса : Гельветика, 2013. - Вип. 2/1. – С. 126-131.